فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۷، زمستان ۱۳۹۷

نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی مصر بر اعمال یکجانبه اداری

جواد تقی زاده؛[۱] مرتضی نجابت‌خواه[۲]؛ وحید باکویی کتریمی[۳]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۱۳
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۵

چکیده

دادگاه عالی قانون اساسی مصر در سال ۱۹۷۱ به عنوان ناظر قانون اساسی و دادگاهی خارج از ساختار سلسله مراتبی دادگاه‌های عادی تأسیس شد. این دادگاه در مقام صیانت از قانون اساسی سال ۲۰۱۴، صلاحیت‌های متعددی را بر عهده دارد. از مهم‌ترین این صلاحیت‌ها می‌توان به نظارت بر اساسی بودن قوانین و مقررات، تفسیر متون قانونی، رسیدگی به اختلاف در صلاحیت ایجابی و سلبی میان مراجع و نهادهای قضایی و رسیدگی به دعاوی مربوط به اجرای احکام قطعی متعارض اشاره کرد. نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی بر اعمال یکجانبه اداری شامل تمام آن‌ها نمی‌شود و آیین‌نامه‌های ناظر بر بخش خصوصی و اعمال یکجانبه اداری فردی از قلمروی نظارت اساسی دادگاه خارج‌اند. این در حالی است که آیین‌نامه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی، آیین‌نامه‌های انتظامی و آیین‌نامه‌های حالت فوق‌العاده در دایره نظارت اساسی این دادگاه قرار دارند.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، دادگاه عالی قانون اساسی، نظارت اساسی، اعمال یکجانبه اداری، مصر.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، نویسنده مسئول jtaghizadehd@yahoo.com
۲. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران m.nejabatkhah@gmail.com
۳. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

مقدمه

قانون اساسی، قانون بنیادین هر سرزمین است که «قانون برتر» به شمار می‌رود؛ اقتدار و ثبات بیش‌تری نسبت به قوانین عادی دارد و قوانین دیگر مبتنی بر اصل «حاکمیت قانون اساسی» بر اساس آن وضع شده و اعمال می‌شوند. اصل حاکمیت قانون اساسی در نظم سلسله مراتب هنجارها ایجاب می‌کند که قوانین مصوب پارلمان، هنجارها و قوانین بالادستی را نقض نکنند و محترم بشمارند (غمامی و دیگران، به نقل از تروپر، ۱۳۹۳: ۱۶). به‌بیان دیگر، صیانت از قوانین اساسی و رعایت سلسله مراتب میان قواعد حقوقی، رکن اصلی قوانین اساسی نوشته در کشورهای گوناگون است. به همین علت، قوانین اساسی با ایجاد سامانه‌ای برای بررسی مطابقت یا عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی، حفاظت از عالی‌ترین سند حقوقی و سیاسی جامعه را تضمین می‌کنند (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۰۸-۱۱۳). به‌طور کلی از این سامانه به‌عنوان «دادرسی اساسی» یاد می‌شود. باید گفت قانون اساسی بدون روش مؤثر دادرسی اساسی، قانون اساسی نیست و فقدان این فرایند و نهادِ ضامن حاکمیت قانون اساسی به فقدان تضمین حقوق بنیادین نیز می‌انجامد (Ides, 2008: 477). دادرسی اساسی در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا به مجموعه دستگاه قضایی آن کشور سپرده شده و در برخی کشورها نیز در قالب نهاد خاصی اعمال می‌شود که البته می‌تواند عناوین متفاوتی چون دیوان عالی، دادگاه قانون اساسی و یا شورای قانون اساسی داشته باشد (فاورو، ۱۳۹۳: ۲۱).

دادگاه عالی قانون اساسی مصر در جریان موج دوم شکل‌گیری دادگاه‌های قانون اساسی، در سال ۱۹۷۱ وارد نظام حقوقی این کشور شد. پیش از تصویب قانون اساسی مصر در همه‌پرسی ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۱ که تأسیس دادگاه عالی قانون اساسی را به‌منظور بررسی انطباق قوانین و مقررات با قانون اساسی پیش‌بینی کرده است؛ هیچ‌یک از قوانین اساسی مصر، صیانت از قانون اساسی را پیش‌بینی نکرده بودند؛ اگرچه این مسأله در ابتدا مورد توجه محاکم عادی و بعد مورد توجه رئیس‌جمهور در مصوبه قانونی شماره ۸۱ سال ۱۹۶۹ قرار گرفته بود (عبدالوهاب، ۱۳۸۳: ۲۹۰). صلاحیت‌های دادگاه عالی قانون اساسی مصر در ماده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

۱۹۲ قانون اساسی سال ۲۰۱۴ و قانون شماره ۴۸ سال ۱۹۷۹ راجع به دادگاه عالی تعیین و تنظیم شده است. این صلاحیت‌ها را می‌توان در دو دسته کلی جای داد؛ دسته اول صلاحیت‌هایی غیر از نظارت بر اساسی بودن قواعد حقوقی را دربرمی‌گیرد و دسته دوم، ناظر بر صلاحیت‌های دادگاه در حوزه صیانت قانون اساسی است. رسیدگی به اختلاف در صلاحیت ایجابی و سلبی میان مراجع و نهادهای قضایی، رسیدگی به دعاوی مربوط به اجرای احکام قطعی متعارض، رسیدگی به دعاوی مربوط به اجرای احکام و تصمیمات دادگاه عالی قانون اساسی، تفسیر متون قانونی، رسیدگی به دعاوی مربوط به امور اعضا و درخواست رد اعضای دادگاه عالی قانون اساسی (رد دادرس)، رسیدگی به درخواست‌هایی که مورد غفلت قبلی دادگاه قرار گرفته و رسیدگی به درخواست تفسیر احکام دادگاه عالی قانون اساسی به صلاحیت‌های دسته اول مربوط می‌شوند. نظارت قضایی بر اساسی بودن قوانین و مقررات جزو صلاحیت‌های دسته دوم و مهم‌ترین عنوان صلاحیت‌هاست.

بر اساس ماده ۱۹۲ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون شماره ۴۸ سال ۱۹۷۹ راجع به دادگاه، دادگاه عالی قانون اساسی تنها مرجعی است که نظارت قضایی بر اساسی بودن مقررات (در قالب نظارت پسینی) را بر عهده دارد و محاکم و نهادهای دارای صلاحیت قضایی از هر نوع و درجه‌ای، صلاحیت نظارت بر مطابقت و عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی را بر عهده ندارند. سؤالی که در این خصوص به ذهن متبادر می‌شود؛ این است که آیا نظارت بر تمام اعمال یکجانبه اداری با دادگاه عالی قانون اساسی است؟ به بیان دیگر، آیا اصل نظارت دادگاه عالی قانون اساسی عام بوده و شامل کلیه اعمال یکجانبه اداری می‌شود؟ از آنجا که اعمال یکجانبه اداری در نظام حقوقی مصر متنوع هستند؛ با توجه به تنوع مزبور ابتدا اعمال یکجانبه اداری مشمول نظارت اساسی (۱) و سپس اعمال یکجانبه اداری خارج از قلمروی نظارت اساسی (۲) بررسی می‌شوند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

۱. اعمال یکجانبه اداری مشمول نظارت اساسی

در نظام جمهوری عربی مصر، قانون‌گذاری و اعمال قوه مقننه بر عهده مجلس نمایندگان است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. با وجود این، مقنن اساسی با عنایت به این موضوع که قوه مقننه اصولاً به وضع کلیات قوانین و تعیین چارچوب قواعد می‌پردازد و به خاطر کثرت موضوعات و عدم آشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی معمولاً از ذکر جزئیات خودداری می‌کند؛ صلاحیت تکمیل قوانین مورد نظر از طریق وضع آیین‌نامه‌ها را برای دولت شناسایی کرده است. آیین‌نامه‌ها یا آنچه قانون‌گذاری فرعی نامیده می‌شود؛ در سلسله‌مراتب هنجارها و قواعد حقوقی، در درجه پس از قانون مصوب مجلس قرار می‌گیرند و هدف از وضع آن‌ها، تضمین اجرای قوانین و حاکمیت نظم عمومی در کشور و نظارت کامل بر اداره بخش‌های عمومی و دستگاه‌های اداری مختلف جهت اجرای درست وظایف آن‌ها می‌باشد.

از آنجا که مقررات و مصوبات قوه مجریه ممکن است همانند قوانین عادی، مغایر با احکام قانون اساسی باشند، در ماده ۱۹۲ قانون اساسی، نظارت بر اساسی بودن آن‌ها نیز در صلاحیت دادگاه عالی قانون اساسی قرار گرفته است؛ اما دربارهٔ این‌که نظارت مزبور شامل تمام آیین‌نامه‌ها می‌شود یا آیین‌نامه‌های خاصی در قلمروی این نظارت قرار می‌گیرد؛ قانون اساسی صراحت ندارد. با مراجعه به رویه دادگاه عالی قانون اساسی مشاهده می‌شود که نهاد مزبور بر تمام مقررات و اعمال اداری قوه مجریه نظارت نمی‌کند. دادگاه عالی قانون اساسی بر این باور است که صلاحیت این محکمه در حوزه اعمال نظارت قضایی بر اساسی بودن به متون قانونی منحصر می‌شود؛ صرف‌نظر از این‌که موضوع آن یا حوزه اجرای آن چه باشد یا مرجعی که آن را وضع یا تأیید می‌کند چه کسی باشد. صلاحیت این محکمه در خصوص نظارت قضایی بر اساسی بودن تنها به قانون به معنای ماهوی‌اش به‌عنوان متون قانونی‌ای که از آن‌ها وضعیت‌های کلی صرف[۱] ایجاد می‌شود تسری می‌یابد؛ خواه این متون در قوانین اصلی که قوه مقننه آن‌ها را وضع می‌کند، ذکر شود یا قوانین فرعی که قوه مجریه آن‌ها را

۱. مراکز عامهٔ مجردهٔ.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

در حدود صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی وضع می‌کند، آن متون را دربرگیرد. از مسلمات در قضاوت این دادگاه آن است که هر آیین‌نامه، وضعیت حقوقی‌اش را با حوزه تسری‌اش تعیین می‌کند. اگر این حوزه مربوط به اعمال در قلمروی حقوق خصوصی باشد؛ وصف اداری از آن برداشته می‌شود، هرچند مرجعی که آن را وضع کرد شخصی از اشخاص حقوق عمومی باشد. در نتیجه، قانون به معنای ماهوی محسوب نمی‌شود؛ به‌طوری که نظارت قضایی این دادگاه در خصوص مطابقت داشتن با قانون اساسی[۱] به آن تسری یابد. به عبارت دیگر، محکمه اساسی در خصوص آیین‌نامه‌های تابع نظارتش دو معیار را به کار می‌گیرد: معیار اول، معیار سازمانی است؛ یعنی آیین‌نامه باید از طرف یکی از اشخاص حقوق عمومی صادر شود و معیار دوم، معیار موضوعی است؛ یعنی آیین‌نامه باید بر روابط مربوط به حقوق عمومی اعمال شود. از منظر دادگاه عالی قانون اساسی، اگر آیین‌نامه‌ها حائز این دو معیار باشند مشمول نظارت اساسی خواهند شد؛ ولی اگر آیین‌نامه‌ها تنها حائز معیار اول باشند و معیار دوم را نداشته باشند، از دایره نظارت اساسی خارج می‌شوند (عبدالله الغزالی، ۲۰۱۷: ۸۳). بر این اساس، آن دسته از اعمال یکجانبه اداری و مصوباتی که در قلمروی نظارت اساسی دادگاه قرار می‌گیرند، عبارتند از: آیین‌نامه‌های صادره در شرایط عادی و آیین‌نامه‌های صادره در شرایط استثنایی.

۱ـ۱. آیین‌نامه‌های صادره در شرایط عادی

آیین‌نامه‌های اجرایی[۲] و آیین‌نامه‌های مستقل[۳] آیین‌نامه‌هایی هستند که در شرایط عادی از سوی قوه مجریه وضع می‌شوند.

۱ـ۱ـ۱. آیین‌نامه‌های اجرایی

«آیین‌نامه‌های اجرایی» به آیین‌نامه‌هایی اطلاق می‌شود که قوه مجریه آن‌ها را برای اجرای قوانین مصوب مجلس وضع می‌کند؛ بدین معنی که قوه مجریه در این نوع آیین‌نامه‌ها به

---

۲. الشرعیة الدستوریة.

۱. اللوائح التنفیذیة.

۲. اللوائح المستقلة.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

بیان جزئیات و تفاصیل لازم برای اجرای قوانین می‌پردازد؛ زیرا قانون غالباً به بیان قواعد کلی که مربوط به موضوع مورد اجرا باشد بسنده می‌کند؛ بدون اینکه در تفاصیل یا جزئیات مربوط به آن ورود کند (شیتور، ۲۰۰۸: ۷۴). به بیان دیگر، اغلب قوانین را نمی‌توان همان‌گونه که وضع شده‌اند، اجرا کرد و لازمه اجرا و تکمیل آن‌ها، وضع مقرراتی است که از آن‌ها به «آیین‌نامه اجرایی» تعبیر می‌شود (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۸۵۲). ماده ۱۷۰ قانون اساسی مصر در این‌باره مقرر می‌دارد: «نخست‌وزیر، آیین‌نامه‌های لازم را برای اجرای قوانین وضع می‌کند؛ البته به‌گونه‌ای که موجب به تعویق افتادن یا اصلاح یا معافیت از اجرای قوانین نشود. وی می‌تواند صلاحیت وضع این آیین‌نامه‌ها را مگر در مواردی که خود قانون، فرد دیگری را مأمور وضع این آیین‌نامه‌ها کرده باشد، به فرد دیگری واگذار کند». همچنان که از مقرره فوق برمی‌آید، قانون اساسی به نخست‌وزیر اجازه تفویض صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های اجرایی به دیگری را داده است؛ برخلاف آیین‌نامه‌های مستقل که تفویض در مورد آن‌ها مجاز نیست.[۱] شاید علت آن، این است که آیین‌نامه‌های اجرایی فقط به‌منظور اجرای قوانین وضع می‌شوند و واگذاری صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی به ارکان مختلف در دولت، در حقیقت، تأیید صلاحیت اجرایی دولت و لوازم آن را دربردارد (بوشهری، ۱۳۷۶: ۱۰). به‌بیان دیگر، لازمه اجرای قانون، اتخاذ تصمیماتی است که برای اعمال مسئولیت‌ها و اقتدارات اجرایی ضروری است (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۲۳) و شناسایی صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی برای ارکان مختلف در دولت، چه بنابر اصالت و چه بنابر تفویض، این امکان را برای دولت بیشتر فراهم می‌سازد که به اجرای قانون بپردازد. این امر همچنین می‌تواند به استمرار جریان خدمت عمومی از سوی دولت کمک کند و ابزار لازم را برای تسریع و تأمین هرچه مطلوب‌تر خدمت عمومی فراهم آورد؛ اما واگذاری صلاحیت وضع آیین‌نامه مستقل به مقامات و مراجع متعددی در دولت، خطر امکان سوءاستفاده قوه مجریه از این صلاحیت و استفاده از آن به عنوان ابزاری جهت محدود کردن قوه مقننه و سلطه بر آن را

---

۳. لازم به ذکر است که تا قبل از تصویب قانون اساسی سال ۲۰۱۲، رئیس‌جمهور اختیار وضع آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل را بر عهده داشت.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

در بردارد (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۲۵). به علاوه، باید به این نکته توجه داشت که دولت در جریان وضع آیین‌نامه مستقل می‌تواند حق و تکلیفی جدید یا محدودیتی جدید را شکل دهد؛ از این‌رو، باید علاوه بر این‌که در وضع آن محدودیت‌هایی وجود دارد، مرجع وضع آن نیز محدود باشد.

نظارت دادگاه عالی قانون اساسی بر آیین‌نامه‌های اجرایی به دو صورت است: نظارت بر صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی و نظارت بر محتوای آیین‌نامه اجرایی.

۱-۱-۱-۱. در رابطه با نظارت بر صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی، دادگاه عالی قانون اساسی در احکام خود، این اصل را پذیرفته است که قوه مجریه صلاحیت قانون‌گذاری ندارد؛ بلکه صلاحیت‌هایش اساساً مبتنی بر اجرای قوانین و اِعمال احکام آن است. با وجود این، به‌منظور تحقق همکاری قوا، این استثنا پذیرفته شده است که قانون اساسی به قوه مجریه در موارد معینی اجازه ورود در حوزه فعالیت قانون‌گذاری را اعطا کرده است و یکی از این موارد، وضع آیین‌نامه‌های لازم برای اجرای قوانین طبق ماده ۱۷۰ قانون اساسی مصر است. مفهوم این ماده آن است که مقنن اساسی به‌طور حصری مراجعی که صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های اجرایی را دارند، تعیین کرده و شامل نخست‌وزیر، فردی که نخست‌وزیر صلاحیت وضع آیین‌نامه را به او تفویض می‌کند و فردی که خودِ قانون، او را مأمور وضع آیین‌نامه می‌کند، دانسته است؛ به‌طوری که دیگران را از اعمال این صلاحیت اساسی منع می‌کند. وقتی قانون به مرجع معینی صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های اجرایی لازم را اعطا کرده، مسئولیت وضع آن‌ها تنها برعهده کسی است که قانون او را تعیین کرده است (صبحی علی السید، ۲۰۱۷: ۴۷۰-۴۶۰). به‌طور مثال، می‌توان به قضیه شماره ۷۴ سال ۲۳ قضایی درخصوص رسیدگی به غیراساسی بودن مصوبه نخست‌وزیر به شماره ۳۰۸۶ سال ۱۹۹۶ اشاره کرد. دادگاه عالی قانون اساسی با این استدلال که «... ماده ۱۱ مصوبه قانونی رئیس‌جمهور به شماره ۱۷۸ سال ۱۹۶۱ در خصوص مقررات‌گذاری در حوزه تخریب بناها، وزیر مسکن و خدمات عمومی را مأمور وضع آیین‌نامه‌های لازم برای اجرای آن کرده است و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

نخست‌وزیر و دیگران از اعمال این صلاحیت منع شده‌اند...»؛ به غیراساسی بودن مصوبه مزبور حکم کرد.[۱]

۲-۱-۱-۱. در نظارت بر محتوای آیین‌نامه اجرایی، دادگاه عالی قانون اساسی در احکام خود، این اصل را پذیرفته است که آیین‌نامه‌های اجرایی، به تفصیل آنچه که به‌طور مختصر در متون قانونی ذکر شده، می‌پردازند؛ البته به‌گونه‌ای که آیین‌نامه، موجب اصلاح یا به تعویق انداختن قوانین یا معافیت از اجرای آن نشود. به‌بیان دیگر، محکمه اساسی در خصوص مطابقت محتوایی آیین‌نامه‌های اجرایی با قانون اساسی، وجود سه شرط را لازم می‌داند: ضرورت وضع آیین‌نامه برای اجرای قانون، عدم اصلاح قانون به موجب آیین‌نامه و عدم وضع هرگونه محدودیتی بر قانون به موجب آیین‌نامه. دادگاه عالی قانون اساسی بر این باور است که آیین‌نامه برای اجرای قانون باید ضرورت داشته باشد و نباید احکام قانون را اصلاح کند؛ خواه این اصلاح، اصلاح همراه با ابطال احکام موجود باشد یا اصلاح توأم با افزودن احکام جدید؛ همچنین، آیین‌نامه اجرایی نباید برای اجرای قانون محدودیت ایجاد کند؛ خواه این محدودیت، محدودیت جزیی برای قانون (به تعویق انداختن اجرای قانون) باشد و خواه محدودیت کلی برای قانون (معافیت از اجرای قانون)؛ (صبحی علی‌السید، ۲۰۱۷: ۴۸۲). به‌طور مثال، می‌توان به قضیه شماره ۱۱۱ سال ۳۲ قضایی اشاره کرد. در این قضیه که از سوی خانم میرفت یوسف محمد فتح‌الله علیه رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزیر دارایی و مدیرکل هیئت مالیات بر فروش در اسکندریه مطرح شد؛ خواهان، صدور حکم به غیراساسی بودن بند اول ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی قانون مالیات عمومی بر فروش صادره با مصوبه وزیر دارایی به شماره ۷۴۹ سال ۲۰۰۱ که مقرر می‌داشت: «مالیات اضافی به‌اندازه نیم درصد از قیمت مالیاتی که پرداخت آن از مهلت‌های تعیین‌شده در ماده قبلی برای هر هفته یا بخشی از آن پس از پایان مهلت تعیین‌شده برای پرداخت به تأخیر می‌افتد قابل مطالبه است...» و ابطال عبارت «مالیات اضافی» در بند بعدی از همان ماده به تبع این درخواست را از دادگاه عالی قانون اساسی درخواست کرد. دادگاه با این استدلال که «... بند مزبور متنی نیست که

۱. صادره در تاریخ ۲۰۰۶/۱/۱۵ (www.sccourt.gov.eg).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

مالیات اضافی را تحمیل کرده باشد؛ چراکه در قانون، مالیات عمومی بر فروش تعیین شده است و این بند، حکم جدیدی که به اساس مالیات مربوط باشد را مقرر نکرده است؛ بلکه فقط تکرار احکام مواد ۱ و ۳۲ (بند ۳) قانون مزبور است...»، حکم به رد دعوا صادر کرد.[۱]

لازم به ذکر است که دادگاه اداری مصر نیز در احکام خود بر این موضوع تأکید کرده است. برای مثال، در قضیه شماره ۳۴۷۰۰ سال ۵۹ قضایی، دادگاه در حکم خود مقرر داشته است: «... آیین‌نامه‌هایی که از سوی قوه مجریه برای اجرای قانون وضع می‌شوند باید خود را به قواعد اجرایی محض محدود کنند؛ بدون این‌که حکم جدیدی را به متون قانونی اضافه کنند یا این‌که حکمی از این متون را محدود کنند. قوه مجریه نمی‌تواند قانون را متضمن احکام دیگری که آن‌ها را ذکر نکرده، قرار دهد و یا معنای آن را در قلمروی وسیع‌تری تفسیر کند...».[۲]

۲-۱-۱ .آیین‌نامه‌های مستقل

آیین‌نامه‌های مستقل، آیین‌نامه‌هایی هستند که متکی به مقتضیات اداری و اجرایی (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۹۵) به‌طور مستقل از قوانین، روابط اجتماعی را انتظام می‌بخشند (تیلا، ۱۳۸۷: ۴۵). آیین‌نامه‌های مستقل یا «ناشی از صلاحیت ذاتی دولت» مستند به قانون خاصی نبوده و در مقام اجرای قانون معینی هم نیستند؛ بلکه برای تنظیم برخی امور به‌طور مستقل وضع می‌شوند (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۲۴). این نوع آیین‌نامه‌ها در نظام حقوقی مصر بر دو قسم‌اند: آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی و آیین‌نامه‌های انتظامی.

۱-۲-۱-۱. آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی

آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی آیین‌نامه‌هایی هستند که قوه مجریه آن‌ها را با هدف تأسیس و تنظیم خدمات عمومی یا برای تنظیم فعالیت در سازمان‌ها و ادارات دولتی در کشور وضع می‌کند (شیتور، ۲۰۰۸: ۷۴). در ماده ۱۷۱ قانون اساسی مصر مقرر شده است: «نخست‌وزیر، آیین‌نامه‌های لازم برای تأسیس خدمات و مؤسسات عمومی و ساماندهی

۱. صادره در تاریخ ۲۰۱۶/۵/۷ (www.cc.gov.eg).
۲. صادره در تاریخ ۲۰۰۹/۱/۱۷ (www.ecs.eg).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

آن‌ها را پس از موافقت هیئت وزیران وضع می‌کند». مفهوم عبارت «پس از موافقت هیئت وزیران» این است که وضع آیین‌نامه توسط نخست‌وزیر منوط به تصویب اجازه آن در هیئت وزیران است؛ یعنی هیئت وزیران با وضع آیین‌نامه توسط نخست‌وزیر موافقت می‌کند و بر اساس آن، نخست‌وزیر با موافقت هیئت وزیران به وضع آیین‌نامه مبادرت می‌کند (صبحی علی‌السید، ۲۰۱۷: ۵۷۷). همان‌طور که مشاهده می‌شود؛ صلاحیت وضع این آیین‌نامه‌ها به نخست‌وزیر منحصر شده است؛ بدون این‌که اختیار تفویض اعمال این صلاحیت به دیگران را داشته باشد و بدون این‌که نیاز به رجوع به (اجازه گرفتن از) قوه مقننه باشد. نکته‌ای که باید بدان توجه داشت این است که توجیهی جز این برای توسل به ابزار اداری جهت ایجاد خدمات عمومی یافت نمی‌شود که قوه مجریه ارتباط مستقیم بیشتری با مردم دارد و با نیازهای آن‌ها بیشتر آشناست و اختیار متعلق به آن، نظارت بر خدمات عمومی و اداره آن‌هاست. در نتیجه، طبیعی و منطقی است که صلاحیت ایجاد این خدمات را نیز داشته باشد. در مقابل، ایجاد خدمات عمومی با ابزار اداری تعدی به حقوق افراد و آزادی‌های آن‌ها را معنا می‌دهد و محدودیت حوزه‌های فعالیت آن‌ها را شامل می‌شود و ممکن است آن‌ها را توقیف کند.[۱] اگر قانون اساسی این حقوق و آزادی‌ها را تعیین کرده است تا اساساً محدودیتی بر قوه مجریه باشد؛ منطقی نیست که به قوه مجریه اختیار تعدی به این حقوق و آزادی‌ها اعطا شود؛ از این‌رو، اکثر قوانین اساسی توجه خود را به سمت این ابزار معطوف نمی‌کنند (أبو راس، ۱۹۸۴: ۲۱۱-۲۱۰). این در حالی است که قانون اساسی مصر حق ایجاد خدمات عمومی را به قوه مجریه اعطا کرده است و هیچ مجالی هم برای تلاش جهت سرپیچی از این حکم نیست. البته لازم است که مقنن اساسی این ابزار را اصلاح کند؛ یعنی ایجاد خدمات عمومی را از طریق قانون‌گذاری یا بر اساس قانون قرار دهد که تضمینی برای حقوق افراد و آزادی‌های عمومی آن‌ها باشد. با وجود این خلأ قانون اساسی (عدم واگذاری ایجاد

۱. برای مثال، اگر امر آموزش در حوزه خدمت عمومی قرار گیرد، فعالیت آزاد آموزشی افراد را محدود می‌کند یا در سطوح عالی آموزشی می‌تواند موقوف کند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

خدمات عمومی به قانون)، نظارت دادگاه عالی قانون اساسی بر این نوع آیین‌نامه‌ها این حقوق و آزادی‌ها را تضمین می‌کند و تا حدودی آن خلأ را مرتفع می‌سازد.

دادگاه عالی قانون اساسی در نظارت بر صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی بیان می‌دارد که صلاحیت ایجاد و تنظیم خدمات و مؤسسات عمومی تنها به رئیس‌جمهور در نظام سابق و اکنون به نخست‌وزیر، به‌شرط اخذ موافقت هیئت وزیران بر طبق ماده ۱۷۱ قانون اساسی منحصر شده است و آن هم به خاطر اهمیت این صلاحیت است؛ زیرا ایجاد و تنظیم این‌گونه خدمات، به‌کارگیری سازوکارهای حقوق عمومی‌ای را می‌طلبد که ممکن است به حقوق افراد و آزادی‌های آن‌ها تعدی کند و این ایجاد و تنظیم، به تضمیناتی نیاز دارد که این اطمینان را فراهم آورند که آنچه به این حقوق و آزادی‌ها تعدی می‌کند؛ متضمن چیزی است که واقعیت موجود را توجیه می‌کند. به این دلیل، قانون اساسی این صلاحیت را تنها به نخست‌وزیر واگذار کرده و به او اجازه تفویض اعمال این صلاحیت به مرجع دیگری را اعطا نکرده است. صلاحیت تنظیم خدمات و مؤسسات عمومی، مسائل متعددی از جمله نحوه تشکیل این خدمات و مؤسسات و وضع قواعدی که طریقه اداره آن و محدوده صلاحیت‌هایش را تعیین می‌کند دربرمی‌گیرد و این امر تنها در صلاحیت نخست‌وزیر است (صبحی علی السید، ۲۰۱۷: ۵۷۸–۵۷۷). دادگاه عالی قانون اساسی مبنی بر همین استدلال در قضیه شماره ۱۵۴ سال ۲۱ قضایی، حکم به غیراساسی بودن مصوبه وزیر بهداشت در خصوص اصلاح برخی از احکام آیین‌نامه تأسیس صندوق بهبود خدمات و حمایت از تحقیقات مشترک در سازمان ملی نظارت و تحقیقات دارویی صادر کرد؛ زیرا صلاحیت جدیدی را به صلاحیت‌های صندوق بهبود خدمات اضافه کرد که در احکام مصوبه رئیس‌جمهوری در خصوص ایجاد آن صندوق به شماره ۴۰۴ سال ۱۹۸۳ ذکر نشده بود.[۱]

وضع آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی بر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی، یعنی وضع آیین‌نامه از طرف مرجع صلاحیت‌دار برای اساسی قلمداد کردن آن‌ها کفایت نمی‌کند؛ بلکه موضوع مغایر با هیچ قاعده اساسی که مقنن اساسی آن را تعیین

۱. صادره در تاریخ ۲۰۰۳/۳/۱۶ (www.sccourt.gov.eg).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

می‌کند، نباشد؛ همچنین در هدف نباید از روح قانون اساسی تجاوز کنند. دادگاه عالی قانون اساسی این موضوع را در حکم خود در قضیه شماره ۱۰۸ سال ۲۵ قضایی مبنی بر غیراساسی بودن ماده ۱۰۲ آیین‌نامه امور کارکنان سازمان حمل و نقل عمومی شهر قاهره به شماره ۱۹ سال ۱۹۸۸، بیان داشته است.[۱]

۲-۲-۱-۱. آیین‌نامه‌های انتظامی

پلیس اداری وظیفه سنتی دولت‌ها به‌شمار می‌آید و بر همین اساس، دولت‌ها می‌توانند به وضع آیین‌نامه‌های انتظامی بپردازند (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۲۶). به این‌ترتیب، آیین‌نامه‌های انتظامی، آیین‌نامه‌هایی هستند که قوه مجریه آن‌ها را با هدف حفظ نظم عمومی همراه با مقاصد سه‌گانه‌اش یعنی: امنیت عمومی، سلامت عمومی و آرامش عمومی وضع می‌کند (شیتور، ۲۰۰۸: ۷۴). این آیین‌نامه از مهم‌ترین ابزارهای نظارت اداری محسوب می‌شود که به‌واسطه آن، اداره، قواعد عمومی کلی و الزام‌آوری را با هدف حفظ نظم عمومی وضع می‌کند که دربرگیرنده محدودیت‌هایی بر آزادی‌های افراد است.

آیین‌نامه‌های انتظامی ممکن است اشکال متعددی از جمله ممنوعیت، جواز، اطلاع قبلی و تنظیم فعالیت به خود بگیرند. در حالت اول، آیین‌نامه انتظامی دربرگیرنده منع (کلی یا جزئی) اعمال فعالیت معینی است. در حالت دوم، آیین‌نامه اعمال فعالیت معین را تنها بعد از حصول اجازه از مراجع صالح و اطمینان آن‌ها از فراهم بودن شرایط لازم بر طبق آیین‌نامه مجاز می‌شمارد. در حالت سوم، اطلاع قبلی اداره مربوط از اعمال فعالیت از سوی افراد ضروری است و هدف از اطلاع، اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم از سوی اداره جهت حفظ نظم عمومی است و در حالت چهارم، اداره فعالیتی را از پیش با وضع شروط و حدود اعمال آن تنظیم می‌کند (الشیخ، ۲۰۱۳: ۸). آیین‌نامه‌های انتظامی در نظام حقوقی مصر از لحاظ مراجعی که صلاحیت وضع این آیین‌نامه‌ها را دارند بر دو قسم‌اند: آیین‌نامه‌های انتظامی ملی و آیین‌نامه‌های انتظامی محلی.

---

۱. صادره در تاریخ ۲۰۰۴/۴/۴ (www.sccourt.gov.eg).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

آیین‌نامه‌های انتظامی ملی آیین‌نامه‌هایی هستند که بر تمام ساکنان سراسر کشور اعمال می‌شوند. ماده ۱۷۲ قانون اساسی مصر در خصوص مرجع وضع این نوع آیین‌نامه‌ها مقرر می‌دارد: «نخست‌وزیر، آیین‌نامه‌های انتظامی را پس از موافقت هیئت وزیران وضع می‌کند»؛ اما آیین‌نامه‌های انتظامی محلی آیین‌نامه‌هایی هستند که تنها در منطقه یا مکان معینی اعمال می‌شوند. بر اساس ماده ۲۶ قانون نظام حکومت محلی به شماره ۴۳ سال ۱۹۷۹، مرجع وضع این نوع آیین‌نامه‌ها، استانداران هستند؛ زیرا ماده مزبور، استاندار را مسئول تأمین امنیت و نظم و آرامش در منطقه قرار داده است. در نظام مصر صلاحیت مراجع ملی در کنترل اداری، صلاحیت اصیل است و صلاحیت مراجع محلی در کنترل اداری، صلاحیت استثنایی است؛ از این‌رو، مراجع محلی مجاز نیستند به اختیارات و روش‌های کنترل اداری بپردازند؛ مگر اینکه قانون صراحتاً به صلاحیت آن‌ها مبنی بر انجام این عمل تصریح کند (أبو راس، ۱۹۸۴: ۲۶۳).

آیین‌نامه‌های انتظامی همانند آیین‌نامه‌های سازمان‌دهنده خدمات عمومی، هم از حیث شکلی و هم از حیث ماهوی در دایره نظارت اساسی دادگاه قرار می‌گیرند. نکته جالب اینجاست که این نظارت نه تنها بر آیین‌نامه‌های انتظامی ملی، بلکه بر آیین‌نامه‌های انتظامی محلی (مصوبات استاندار) نیز اعمال می‌شود. دادگاه عالی قانون اساسی در نظارت بر مصوبات استاندار بیان می‌دارد که اگرچه مقام مزبور طبق ماده ۲۷ قانون نظام حکومت محلی، نسبت به خدمات عمومی که در صلاحیت دستگاه‌های اداری محلی قرار می‌گیرند، از تمام اختیارات و صلاحیت‌های اجرایی مقرر برای وزرا طبق قوانین و آیین‌نامه‌ها برخوردار است؛ اما این اختیارات و صلاحیت‌ها شامل صلاحیت وضع آیین‌نامه‌های اجرایی و وضع مصوبات آیین‌نامه‌ای نخواهد شد که برخی از جوانب جرم و مجازات را تعیین می‌کند و تنها محدود به آیین‌نامه‌های انتظامی می‌باشد. به‌طور مثال، می‌توان به قضیه شماره ۲۱ سال ۱۱ قضایی اشاره کرد که دادگاه بنابر همین استدلال به غیراساسی بودن ماده ۹ مصوبه استاندار

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

به شماره ۱۰۸ سال ۱۹۸۷ درخصوص صید ماهی‌های تازه در بندر أتکه حکم کرد ؛چون دربرگیرنده مجازات مصادره اموال بود.[۱]

۲ـ۱. آیین‌نامه‌های صادره در شرایط استثنایی (آیین‌نامه‌های ضرورت)

آیین‌نامه‌های ضرورت را می‌توان به آیین‌نامه‌های ضرورت صادره هنگام غیبت مجلس (مصوبات قانونی) و آیین‌نامه‌های ضرورت صادره هنگام وجود مجلس (آیین‌نامه‌های حالت فوق‌العاده) تقسیم‌بندی کرد. آیین‌نامه‌های ضرورت نوع اول به خاطر دارا بودن ارزش قانونی، در ذیل قوانین مشمول نظارت اساسی قرار می‌گیرند و از موضوع مقاله خارج است؛ لذا در ادامه به آیین‌نامه‌های ضرورت نوع دوم پرداخته می‌شود.

آیین‌نامه‌های حالت فوق‌العاده آیین‌نامه‌هایی هستند که قوه مجریه آن‌ها را در حالت فوق‌العاده یا شرایط اضطراری مانند جنگ، سیل و زلزله صادر می‌کند و به واسطه آن، دولت از صلاحیت تعطیل حکم قانون عادی و اعمال محدودیت‌هایی بر حقوق و آزادی‌های عمومی برخوردار است؛ همچنین ممکن است این حقوق و آزادی‌ها را کاهش دهد تا زمانی که شرایط مزبور از بین برود (شیتور، ۲۰۰۸: ۷۴). ماده ۱۵۴ قانون اساسی مصر در این خصوص مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهوری بعد از مشورت با هیئت وزیران می‌تواند بنابر دلایل مشخص‌شده در قانون،[۲] حالت فوق‌العاده در کشور اعلام کند. این درخواست باید به مجلس نمایندگان ارائه شود و مجلس باید ظرف ۷ روز نظر خود را دراین‌باره اعلام کند. اگر اعلام حالت فوق‌العاده به هنگام عدم تشکیل اجلاسیه مجلس مطرح شود؛ مجلس باید فوراً جلسه فوق‌العاده در این زمینه تشکیل دهد. در هر صورت، اعلام حالت فوق‌العاده در کشور باید به

---

۱. صادره در تاریخ ۱۹۹۱/۴/۶ (www.sccourt.gov.eg).

۲. طبق ماده ۱ قانون حالت فوق‌العاده به شماره ۱۶۲ سال ۱۹۵۸، «اعلام حالت فوق‌العاده جایز است هرگاه امنیت یا نظم عمومی در قلمروی جمهوری یا منطقه‌ای از آن در معرض خطر قرار گیرد؛ خواه این خطر به سبب وقوع جنگ یا بروز شورش‌های داخلی یا بلایای طبیعی یا انتشار بیماری همه‌گیر باشد». ماده ۲ قانون مزبور نیز مقرر می‌دارد: «اعلام حالت فوق‌العاده و پایان آن با مصوبه رئیس‌جمهوری است و باید مصوبه اعلام حالت فوق‌العاده متضمن آنچه در ذیل می‌آید باشد: ۱. بیان حالتی که به سبب آن حالت فوق‌العاده اعلام شد؛ ۲. تعیین منطقه‌ای که مشمول حالت فوق‌العاده است؛ ۳. تاریخ شروع تسری حالت فوق‌العاده».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

تصویب اکثریت اعضای مجلس برسد. اعلام حالت فوق‌العاده تنها برای یک مدت خاص که از ۳ ماه تجاوز نکند؛ مجاز است و در صورت کسب موافقت دو سوم تعداد اعضای مجلس برای یک مدت مشابه دیگر قابل تمدید است. در صورتی که مجلس نمایندگان هنوز انتخاب نشده باشد، این امر برای تأیید به هیئت وزیران ارجاع می‌شود؛ مشروط به این‌که در نخستین جلسه تشکیل مجلس نمایندگان جدید، امر تمدید به وی ارائه شود. در خلال برقراری حالت فوق‌العاده، انحلال مجلس نمایندگان مجاز نیست».

دادگاه عالی قانون اساسی بر این نوع آیین‌نامه‌ها همانند آیین‌نامه‌های دیگر هم از حیث شکلی و هم از حیث ماهوی نظارت می‌کند و در مبادی احکام خود در خصوص این نوع آیین‌نامه‌ها مقرر می‌دارد: «... اسقاط هیچ حکمی از احکام قانون اساسی حتی در صورت اعمال حالت فوق‌العاده جایز نیست و این، تأکیدی است بر اصل حاکمیت قانون اساسی و احترام به احکام آن در شرایط عادی و استثنایی ... قضاوت این دادگاه در مورد قانون حالت فوق‌العاده معمولاً این‌گونه بوده است که قانون حالت فوق‌العاده صرفاً یک نظام استثنایی است که هدف از آن، حمایت از قوه مجریه و تأمین اقدامات معینی برای این قوه است تا با آن اقدامات، حقوق و آزادی‌های عمومی را با هدف مواجهه با شرایطی اضطراری که امنیت عمومی یا امنیت ملی کشور را تهدید می‌کند، محدود کند. در نتیجه، تعمیم اجرای قانون مزبور مجاز نیست و باید احکام آن را به‌طور مضیق تفسیر کرد و مقامی که قانون حالت فوق‌العاده او را برای اعلام این حالت تعیین می‌کند (رئیس‌جمهور یا کسی که جانشین اوست) باید هنگام اتخاذ هر یک از تدابیر مصرح در ماده ۳ قانون مزبور به هدف تعیین‌شده از قانون حالت فوق‌العاده مقید باشد. در غیر این صورت به غیراساسی بودن تدابیری که اتخاذ کرده است حکم داده می‌شود» (صبحی علی السید، ۲۰۱۷: ۶۸۰).

۲. اعمال یکجانبه اداری خارج از قلمروی نظارت اساسی

اعمال یکجانبه اداری خارج از قلمروی نظارت اساسی دادگاه عبارت است از آیین‌نامه‌های ناظر بر بخش خصوصی و اعمال یکجانبه اداری فردی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

۱ـ۲. آیین‌نامه‌های ناظر بر بخش خصوصی

اگر آیین‌نامه‌ها حائز معیار شکلی باشند؛ یعنی از طرف یکی از اشخاص حقوق عمومی وضع شوند اما معیار ماهوی نداشته باشند؛ یعنی بر روابط مربوط به حقوق عمومی اعمال نشوند؛ بلکه ناظر بر روابط حقوق خصوصی باشند از دایره نظارت اساسی دادگاه خارج می‌شوند. دادگاه قانون اساسی این موضوع را برای اولین بار در قضیه شماره ۶۵ سال ۲۰ قضایی در خصوص رسیدگی به دعوای درخواست حکم به غیراساسی بودن ماده ۸۷ آیین‌نامه نظام کارگران شرکت نصر فسفات به شماره ۲۶۴ سال ۱۹۹۵ مصوب وزیر بخش تجارت عمومی[۱] مطرح کرد (فکری، ۲۰۱۰). در این قضیه، شرکت نصر فسفات مدعی شد که مفهوم ماده ۸۷ آیین‌نامه نظام کارگران شرکت که مقرر داشته است: «پاداش نقدی مانع استفاده کارگر از مرخصی‌های استحقاقی می‌شود که به هر دلیلی در شرکت از آن استفاده نکرده است.»؛ جلوگیری از حق کارگر در استفاده از مرخصی‌های سالانه‌اش است که در نهایت به تحلیل نیروی کار و تلف کردن توانایی‌های وی منجر می‌شود؛ به‌طوری که مؤثر در درآمد ملی است و این موضوعی است که مغایر با مواد ۱۳، ۲۳ و ۲۶ قانون اساسی است. با این ادعا، خواهان حکم به غیراساسی بودن این ماده را از دادگاه عالی قانون اساسی درخواست کرد؛ اما دادگاه عالی قانون اساسی به عدم صلاحیت خود در رسیدگی به این دعوا حکم کرد و در دلایل حکم خود بیان داشت: «... از مسلمات دادرسی این دادگاه آن است که هر آیین‌نامه وضعیت حقوقی خود را به همراه حوزه تسری‌اش تعیین می‌کند؛ چنانچه این حوزه مربوط به اعمال در قلمروی حقوق خصوصی باشد وصف اداری از آن برداشته می‌شود؛ هرچند مرجعی که آن را صادر کرده است شخصی از اشخاص حقوق عمومی باشد؛ در نتیجه، قانون به معنای ماهوی که نظارت قضایی این دادگاه در خصوص مطابقت داشتن با قانون اساسی به آن تسری می‌یابد؛ محسوب نمی‌شود. بر اساس موارد فوق، شرکت نصر فسفات، حتی بعد از تبعیتش از شرکت مرکزی، طبق احکام قانون شرکت‌های بخش تجارت عمومی، یک شرکت سهامی محسوب می‌شود که در قلمروی اهدافش و در پرتوی اقداماتی که آن‌ها را در پیش می‌گیرد؛

---

۱. صادره به تاریخ ۱۹۹۹/۳/۶ و منتشر شده در روزنامه رسمی به تاریخ ۱۹۹۹/۳/۱۸.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

اداره امور خود را طبق قواعد حقوق خصوصی که در آن، روابطش با کارگران و دیگران را تعیین می‌کند، انجام می‌دهد و وضع آیین‌نامه نظام کارگران شرکت مدعی توسط وزیر بخش تجارت عمومی، ماهیت آن را تغییر نمی‌دهد و آن را در چارچوب قانون موضوعی که این دادگاه به نظارت اساسی بر آن صلاحیت دارد قرار نمی‌دهد» (www.sccourt.gov.eg). پس از این قضیه، در چند قضیه دیگر نیز محکمه اساسی به عدم صلاحیت رسیدگی به این نوع آیین‌نامه‌ها حکم کرد.[۱] در جدیدترین نمونه، می‌توان به قضیه شماره ۸۲ سال ۳۱ قضایی اشاره کرد. در این قضیه که از سوی حلمی عبدالحکم محمد عبدالرحمن علیه نخست‌وزیر، وزیر برق و نیرو و رئیس هیئت‌مدیره سازمان توزیع برق مصر[۲] سابق در زمان حاکمیت قانون اساسی ۱۹۷۱ مطرح شده بود و در زمان حاکمیت قانون اساسی فعلی مورد رسیدگی قرار گرفت، مدعی از دادگاه، حکم به غیراساسی بودن بندهای ۲ و ۴ ماده یک مصوبه رئیس هیئت‌مدیره سازمان توزیع برق مصر به شماره ۲۷۵ سال ۱۹۹۵ را درخواست کرد؛ با این ادعا که ماده مزبور متضمن تجاوز به حقوق مالی مدعی و اضرار به شرط تعهد به دستمزد عادلانه است؛ به‌طوری که مغایر با احکام مواد ۱۳، ۲۶، ۳۴ و ۴۰ قانون اساسی است. دادگاه با این استدلال حکم به عدم صلاحیت رسیدگی به دعوا را صادر کرد که: «... هر چند قواعد اعطای تشویقی‌ها در ابتدا از سوی سازمان برق مصر با مصوبه رئیس هیئت مدیره به شماره ۳۷۵ سال ۱۹۹۳ اصلاح شده به شماره ۲۷۵ سال ۱۹۹۵ وضع شده بود ولی با وجود این، با وضع قانون شماره ۱۶۴ سال ۲۰۰۰ در خصوص تبدیل سازمان برق مصر به شرکت سهامی مصری به نام شرکت مرکزی برق مصر، این قواعد وصف آیین‌نامه عمومی خود را از دست داده‌اند. بعد از این‌که سازمان به شرکت سهامی مصری بر طبق احکام حقوق خصوصی تبدیل شد و مصوبات وزیر برق و نیرو به شماره‌های ۱۳۸ سال ۲۰۰۱ که در خصوص آیین‌نامه اساسی شرکت مرکزی برق مصر و ۵۴۶ سال ۲۰۰۱ که در خصوص آیین‌نامه نظام کارگران شرکت وضع شدند... این قواعد مربوط به حوزه حقوق خصوصی شده‌اند که شرکت

۱. از باب نمونه قضایای شماره ۱۹ و ۲۳۴ سال ۲۱ قضایی و نیز قضایای شماره ۲۴۳ و ۲۶۶ سال ۲۲ قضایی.
۲. مجلس إدارة هيئة كهرباء مصر.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

به وظایف خود طبق آن می‌پردازد و از دایره قانون ماهوی که دادگاه به نظارت اساسی بر آن صلاحیت دارد، خارج شده‌اند».[۱]

به نظر می‌رسد که شمول نظارت اساسی دادگاه قانون اساسی بر آیین‌نامه‌های مزبور از راه‌حل اتخاذی دادگاه قابل‌پذیرش‌تر باشد؛ زیرا از یک سوی، عبارت «آیین‌نامه‌ها» در ماده ۱۹۲ قانون اساسی، مطلق ذکر شده است؛ به‌طوری که تمام انواع آن‌ها را صرف‌نظر از دارا بودن معیار سازمانی و موضوعی شامل می‌شود. از دیگر سو، جدا کردن آیین‌نامه‌های تنظیم‌شده برای روابط حقوق خصوصی، با وجود وضع آن‌ها از سوی یکی از اشخاص حقوق عمومی، به نتیجه غیرعادی منتهی می‌شود و آن رها کردن آیین‌نامه‌های مزبور از نظارت اساسی است. علاوه بر این، طبق ماده ۹۷ قانون اساسی، «... مصونیت هر عمل یا تصمیم اداری از نظارت قضایی ممنوع است...».[۲] نظارت اساسی به‌یقین از اشکال نظارت قضایی است و آن تنها راه برای رها شدن از قاعده مغایر با قانون اساسی است؛ زیرا قاضی عادی صلاحیت لغو آیین‌نامه‌های مغایر با قانون اساسی را ندارد و قاضی اداری هر چند اختیار لغو دارد اما صلاحیتش به گونه‌ای تعیین شده است که نظارت اساسی بر متون آیین‌نامه‌ای از محدوده آن خارج می‌شود. بدین‌ترتیب، خارج کردن آیین‌نامه‌های ناظر بر روابط حقوق خصوصی از نظارت اساسی، نظام کشور را به دلیل فقدان مرجعی که انجام وظیفه قاضی اساسی در ریشه‌کن کردن قاعده معارض با سند اساسی برای او ممکن باشد در وضعیت ناعادلانه‌تری قرار می‌دهد؛ همچنین، روش مزبور عملاً به اختلافی منتج می‌شود که چشم‌پوشی نسبت به آن دشوار است. قاضی اداری در تحدید آیین‌نامه‌ها جهت بررسی مطابقت آن با قانون، به‌عنوان قاعده، فقط معیار سازمانی را به کار می‌گیرد؛ ازاین‌رو، مفهوم آیین‌نامه‌ها در چارچوب قضاوت قانونی بودن وسیع‌تر از مفهوم آن در قلمروی قضاوت

---

۳. صادره به تاریخ ۲۰۱۷/۲/۴ و منتشرشده در روزنامه رسمی به تاریخ ۲۰۱۷/۲/۱۵ (www.cc.gov.eg).

۲. مشکل اینجاست که دادگاه عالی قانون اساسی آیین‌نامه‌های ناظر به روابط حقوق خصوصی را عمل یا تصمیم اداری نمی‌داند ولو این‌که توسط مقام اداری صادر شده‌اند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

اساسی است و مفاد آن این است که تمایل به احترام آیین‌نامه به قانون، بر تضمین مطابقت آن آیین‌نامه با قانون اساسی برتری دارد (عبدالله الغزالی، ۲۰۱۷: ۸۴).

۲ـ۲. اعمال یکجانبه اداری فردی

اعمال یکجانبه اداری از حیث قلمرو یا عمومیتشان به اعمال یکجانبه اداری نوعی و اعمال یکجانبه اداری فردی تقسیم می‌شوند. اعمال یکجانبه اداری نوعی که اعمال آیین‌نامه‌ای یا آیین‌نامه‌ها نیز بر آن‌ها اطلاق می‌شود مجموعه‌ای از قواعد کلی و نوعی هستند که موضوع و مخاطب آن‌ها، گروه یا عده‌ای از مردم یا همه شهروندان هستند و نوع یک صنف یا گروه در آن‌ها مدنظر است (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۹)؛ از این‌رو ممکن است هر کسی را که در وضعیت حقوقی معینی قرار دارد؛ بدون تعیین نام و به‌طور کلی مورد خطاب قرار دهند. اعمال آیین‌نامه‌ای از این حیث با قانون شباهت دارند که هر یک از آن دو، قواعد کلی نوعی هستند و تفاوت بین آن دو در مرجع وضع آنها نهفته است؛ زیرا در حالی که قوانین از سوی هیئت تقنینی وضع می‌شوند اعمال آیین‌نامه‌ای از سوی هیئت اجرایی و اداری وضع می‌شوند؛ اما اعمال یکجانبه اداری فردی تصمیماتی هستند که مربوط به وضعیت معینی یا شخص یا اشخاص معینی هستند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۴). نصب یا ارتقا یا تنبیه کارمند یا تعدادی از کارمندان، نمونه‌های این تصمیمات هستند. ممکن است مشابه این تصمیمات در شکل فرمان یا حکم صادر شود و آن زمانی است که موضوع مربوط به مناصب عالی‌رتبه در کشور یا برای اعتبارات مربوط به برخی وظایف باشد (أبو راس، ۱۹۸۴: ۳۰۸–۳۰۷).

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، اعمال یکجانبه اداری نوعی در حوزه حقوق عمومی در قلمروی نظارت اساسی دادگاه عالی قانون اساسی قرار می‌گیرند اما اعمال یکجانبه اداری فردی بنابر رویه‌ای که تاکنون دادگاه عالی قانون اساسی در ارتباط با این تصمیمات اتخاذ کرده است از دایره نظارت اساسی دادگاه خارج‌اند. محکمه اساسی با این استدلال، حکم به عدم صلاحیت رسیدگی به دعاوی در خصوص این تصمیمات صادر می‌کند که «موضوع نظارت قضایی بر اساسی بودن که این دادگاه به آن می‌پردازد، در قانون به معنای ماهوی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

عام آن و در پرتوی متون قانونی که از آن‌ها وضعیت‌های حقوقی کلی و نوعی ناشی می‌شود تجسم می‌یابد و فرقی نمی‌کند که این متون در قوانین اصلی یا فرعی ذکر شوند؛ لذا موضوع نظارت مزبور در تصمیمات اداری فردی تجسم نمی‌یابد و این نظارت به تصمیمات مزبور تعمیم نمی‌یابد؛ صرف‌نظر از این‌که خطرشان یا درجه انحرافشان از احکام قانون اساسی یا دلیل مغایرتشان با قانون اساسی هرچه باشد؛ یعنی از این تصمیمات جز وضعیت‌های حقوقی فردی ناشی نمی‌شود. پس وضعیت‌های حقوقی که آن‌ها را ایجاد یا اصلاح می‌کنند؛ تنها وضعیت‌های حقوقی فردی و اختصاصی هستند که آثارشان به اشخاص معینی محدود می‌شود. نظر صحیح این است که تصمیمات اداری فردی تصمیمات اجرای قاعده حقوقی برتر هستند ولی با وجود این، صدورشان جهت اعمال این قاعده خصوصیاتشان را تغییر نمی‌دهد؛ بلکه در محتوایشان ایجادکننده وضعیت‌های حقوقی فردی یا اصلاح‌کننده این وضعیت‌ها باقی می‌مانند و این وضعیت‌ها ضرورتاً از وضعیت حقوقی عام ناشی از قانون متفاوت است» (www.sccourt.gov.eg).

در جدیدترین نمونه از این دعاوی می‌توان به قضیه شماره ۳۸ سال ۲۹ قضایی اشاره کرد. در این قضیه، خواهان‌ها از دادگاه عالی قانون اساسی صدور حکم مبنی بر غیراساسی بودن مصوبه وزیر فرهنگ به شماره ۳ سال ۱۹۸۳ در حوزه اجرای آن بر مالکیت‌های خصوصی را درخواست کردند. دادگاه بنابر استدلالی که ذکر شد، مقرر داشت: «... مصوبه وزیر فرهنگ به شماره ۳ سال ۱۹۸۳ که به درج اراضی موجود در منطقه هواریه و سیدی کریر در بخش عامریه استان اسکندریه در شمار اراضی باستانی متعلق به دولت با مالکیت عمومی پرداخته بود؛ هرچند نظر بر مغایرت آن با قانون اساسی باشد، در محتوایش و با توجه به آثاری که مترتب بر آن است؛ قانون‌گذاری اصلی یا فرعی به شمار نمی‌آید و وضعیت‌های حقوقی که آن‌ها را ایجاد کرده است؛ تنها وضعیت‌های فردی است که حوزه تسری آن به اشخاص معینی محدود می‌شود؛ یعنی اشخاصی که مالک اراضی تعیین‌شده در این مصوبه هستند یا این اراضی را در تصرف دارند؛ ازاین‌رو، این مصوبه فاقد ویژگی‌های عمل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

قانون‌گذاری است که نظارت اساسی دادگاه به آن تسری می‌یابد؛ موضوعی که با توجه به آن، حکم به عدم صلاحیت دادگاه در رسیدگی به این دعوا صادر می‌شود».[۱]

نتیجه‌گیری

قانون اساسی به‌عنوان زیربنای نظام حقوقی ملی و عامل تضمین حقوق و آزادی‌های بنیادین اشخاص و تنظیم روابط نهادهای سیاسی از ارزش و اهمیت بالاتری نسبت به سایر قواعد حقوقی برخوردار است. همین مسأله، ضرورت پاسداشت قانون اساسی را در برابر قواعد حقوقی مادون آشکار می‌سازد. صیانت از قانون اساسی مصر در سال ۱۹۷۱ مورد توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفت و دادگاه عالی قانون اساسی به‌عنوان دادگاهی خارج از ساختار سلسله مراتبی دادگاه‌های عادی ایجاد شد. اکنون دادگاه عالی قانون اساسی مصر در مقام صیانت از قانون اساسی سال ۲۰۱۴، صلاحیت‌های متعددی را بر عهده دارد. از مهم‌ترین این صلاحیت‌ها می‌توان به نظارت بر اساسی بودن قوانین و مقررات، تفسیر متون قانونی، رسیدگی به اختلاف در صلاحیت ایجابی و سلبی میان مراجع و نهادهای قضایی و رسیدگی به دعاوی مربوط به اجرای احکام قطعی متعارض اشاره کرد. موضوع مقاله نظارت اساسی دیوان عالی قانون اساسی مصر بر اعمال یکجانبه اداری بوده و تلاش شده است تا قوانین اساسی و عادی مربوط در پرتوی آرای دیوان عالی قانون اساسی مصر تبیین و تحلیل شوند. با نظر به نتایج تحقیق معلوم شد که دادگاه عالی قانون اساسی در خصوص صلاحیت نظارت بر مقررات و آیین‌نامه‌های تابع نظارتش دو معیار را به‌کار می‌گیرد: معیار اول، معیار سازمانی؛ یعنی آیین‌نامه باید از طرف یکی از اشخاص حقوق عمومی صادر شود و معیار دوم، معیار موضوعی؛ یعنی آیین‌نامه باید بر روابط مربوط به حقوق عمومی اعمال شود. از منظر دادگاه عالی قانون اساسی اگر آیین‌نامه‌ها حائز این دو معیار باشند، مشمول نظارت اساسی خواهند شد؛ ولی چنانچه آیین‌نامه‌ها تنها حائز معیار اول باشند و معیار دوم را نداشته باشند از دایره نظارت اساسی خارج می‌شوند. بر اساس رویهٔ اتخاذی دادگاه، آیین‌نامه‌های صادره در شرایط

---

۱. صادره در تاریخ ۲۰۱۵/۱۱/۷ (www.cc.gov.eg).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

عادی (اجرایی و مستقل «سازمان‌دهنده خدمات عمومی و انتظامی») و آیین‌نامه‌های صادره در شرایط استثنایی (از جمله آیین‌نامه‌های حالت فوق‌العاده) در دایره نظارت اساسی قرار می‌گیرند و آیین‌نامه‌های ناظر بر بخش خصوصی و اعمال یکجانبه اداری فردی از قلمروی نظارت اساسی دادگاه خارج‌اند؛ از این‌رو، تغییر در رویه دادگاه عالی قانون اساسی و پذیرش نظارت اساسی بر آیین‌نامه‌های ناظر بر بخش خصوصی که دادگاه اداری بر قانونی بودن آنها نظارت می‌کند، با نظر به اطلاق اصطلاح آیین‌نامه در قانون اساسی و تأمین جامع‌تر حاکمیت قانون اساسی پیشنهاد می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

منابع و مآخذ

الف: فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)، حقوق اداری ایران، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران: توس.

۲. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، حقوق اساسی، چاپ یازدهم، تهران: گنج دانش.

۳. تیلا، پروانه (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، تهران: خرسندی.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: سمت.

۵. عباسی، بیژن (۱۳۸۸)، مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل.

۶. عبدالوهاب، محمد رفعت (۱۳۸۳)، «نگاهی به دیوان عالی قانون اساسی مصر»، ترجمه محمدرضا ویژه، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳.

۷. غمامی، محمد مهدی و دیگران (۱۳۹۳)، دادرسی اساسی تطبیقی؛ مطالعه مبانی، ساختارها و صلاحیت‌های نهاد دادرسی اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۸. فاورو، لویی (۱۳۹۳)، دادگاه‌های قانون اساسی، ترجمه علی‌اکبر گرجی، چاپ دوم، تهران: میزان.

۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

۱۰. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: میزان.

ب: عربی

۱۱. أبو راس، محمد الشافعی (۱۹۸۴)، القانون الإداری، عالم الکتب، القاهره.

۱۲. الشیخ، نوال (۲۰۱۳)، الضبط الإداری و أثره علی الحریات العامه، رساله ماجستیر، جامعه قاصدی مرباح ـ ورقله ـ کلیه الحقوق و العلوم السیاسیه.

۱۳. شیتور، جلول (۲۰۰۸)، «الرقابه القضاییه علی دستوریه القوانین»، *مجله الاجتهاد القضایی*، العدد الرابع.

۱۴. صبحی علی السید، محمود (۲۰۱۷)، الرقابه علی دستوریه اللوائح ـ دراسه مقارنه بین مصر و فرنسا و دول مجلس التعاون الخلیجی، دارالنهضه العربیه، الطبعه الثانیه.

۱۵. عبدالله الغزالی، ستار (۲۰۱۷)، الرقابه علی دستوریه القوانین و اللوائح فی نظام القانونی المصری و العراقی، دارالنهضه العربیه، القاهره.

۱۶. فکری، فتحی (۲۰۱۰)، «رقابه الدستوریه اللوائح فی ثلاثین عاما: ملاحظه اولیه و استنتاجات نقدیه»، منشور فی: www.sccourt.gov.eg

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]

ج: پایگاه‌های اینترنتی

17. http://www.sccourt.gov.eg/.
18. http://www.cc.gov.eg/.
19. http://www.ecs.eg/.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-13]